Government of Canada Gouvernement du Canada Canada

Français | Contact Us | Help | Search | Canada Site

What's New | Who We Are | DSP Home | PWGSC Home | CCSB Home

Depository Services Program

Library of Parliament
Parliamentary Research Branch

This document was prepared by the staff of the Parliamentary Research Branch to provide Canadian Parliamentarians with plain language background and analysis of proposed government legislation. Legislative summaries are not government documents. They have no official legal status and do not constitute legal advice or opinion. Please note, the Legislative Summary describes the bill as of the date shown at the beginning of the document. For the latest published version of the bill, please consult the parliamentary internet site at www.parl.gc.ca.

LS-352E

BILL C-16: THE CITIZENSHIP OF CANADA ACT

Prepared by:
Margaret Young
Law and Government Division
11 February 2000
Revised 16 May 2000

LEGISLATIVE HISTORY OF BILL C-16

HOUSE OF COMMONS		SENATE	
Bill Stage	**Date**	**Bill Stage**	**Date**
First Reading:	25 November 1999	First Reading:	31 May 2000
Second Reading:	23 March 2000	Second Reading:	
Committee Report:	14 April 2000	Committee Report:	
Report Stage:	16 May 2000	Report Stage:	
Third Reading:	30 May 2000	Third Reading:	

Royal Assent:
Statutes of Canada

N.B. Any substantive changes in this Legislative Summary which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

TABLE OF CONTENTS

BACKGROUND

DESCRIPTION

A. Interpretation (Clause 2)

B. The Right to Citizenship (Clauses 3 - 12; Clause 14)
1. Birth on Canadian Soil
2. Derivative Citizenship
3. Citizenship by Naturalization
a. Residency
b. Knowledge of an Official Language and of Canada
4. Children Adopted Abroad
5. Deeming Permanent Residence

C. Loss of Citizenship (Clauses 13 - 18)
1. Derivative Citizenship
2. Renunciation and Revocation
3. Annulment Orders

D. Restoration of Citizenship (Clauses 19 - 20)

E. Prohibitions (Clauses 21 - 28)
1. Denial of Citizenship in the Public Interest
2. Denial of Citizenship on National Security Grounds (Clauses 23 - 27)
3. Denial of Citizenship on Other Grounds (Clause 28)

F. Administration (Clauses 29 - 38; Clause 44)
1. Citizenship Commissioners
2. Certificates (Clauses 35 - 38)
3. Offences (Clauses 39 - 42)
4. Regulations (Clause 43)
5. Delegation of Minister's Powers (Clause 44)
6. Disclosure (Clause 45)

G. Status of Certain Persons in Canada (Clauses 47 - 54)

H. Transitional Provisions, Consequential Amendments, Conditional Amendment (Clauses 55 - 71); Repeal and Coming into Force (Clauses 72 and 73)

I. The Oath of Citizenship (Schedule)

COMMENTARY

A. Changes to the Residency Requirement

B. Children Adopted Abroad

C. Revocation Procedures

BILL C-16: THE CITIZENSHIP OF CANADA ACT

BACKGROUND

Bill C-16, An Act respecting Canadian citizenship, received first reading in the House of Commons on 25 November 1999. The bill would modernize outdated parts of the citizenship law, strengthen and clarify some provisions that have been contentious, replace current procedures with a new administrative structure, and introduce some additional powers to deny citizenship. It would also introduce measures to emphasize the importance of citizenship. The new Act would repeal and replace the current *Citizenship Act*.

The bill is very similar to Bill C-63, introduced in the first session of the 36th Parliament. That bill had been considered and amended by the Standing Committee on Citizenship and Immigration and was awaiting Report Stage consideration when the session ended and the bill died on the *Order Paper*. The few substantive differences between Bill C-63 and Bill C-16 will be noted in this summary.

Prior to 1947 and the introduction of the first *Canadian Citizenship Act*, there was legally no such thing as Canadian citizenship. Both native-born and naturalized citizens were British subjects. In 1977, the current *Citizenship Act* came into force, making extensive changes to the law. Citizenship became more widely available, since the Act, for example, reduced the required period of residency from five to three years as well as removing the special treatment for British nationals and the remaining discrimination between men and women.(1) The 1977 Act also provided that Canadians could hold dual citizenship, reversing the previous situation in which Canadian citizenship was lost upon the acquisition of the citizenship of another country. Although minor amendments have been made to Canada's citizenship law over the years, Bill C-16 represents the first major overhaul of it since 1977.

The changes have been a long time coming. In early 1987, the government announced plans to bring in amendments to the Act, and issued a discussion paper entitled *Proud to Be Canadian* which outlined a number of issues and options for change and called for public comment. No further significant parliamentary action was taken at that time, however.

The Liberal government elected in 1993 announced its intention to overhaul the Act, and asked for the advice of the Standing Committee on Citizenship and Immigration. The resulting Committee report, *Canadian Citizenship: A Sense of Belonging*, was presented to the House of Commons in June 1994. It raised a number of issues now addressed in Bill C-16, as well as some others that have not been included.

DESCRIPTION

Bill C-16 contains many features that are identical or very similar to the existing provisions in the law. The description of the bill in this section will therefore concentrate on proposed provisions that would differ from those in the current Act.

A. Interpretation (Clause 2)

Two provisions in the interpretation section of the bill are of interest. Clause 2(2)(b) deals with Indians who are registered under the *Indian Act*, but who are not citizens. The bill proposes that such individuals who chose to become citizens (likely to be few in number) would on registration be deemed to be permanent residents, thereby allowing them to begin the naturalization process.

The other provision of note is clause 2(2)(c), under which a person would be said to reside in Canada on any day when he or she was physically present in Canada and not subject to a probation order, on parole or incarcerated. The implications of this provision will be discussed in more detail below.

B. The Right to Citizenship (Clauses 3 – 12; Clause 14)

1. Birth on Canadian Soil

Bill C-16 would continue the current rule that children born in Canada are Canadian citizens at birth (clause 4(1)(a)). The only exceptions (as now) would apply to the children of foreign diplomats and their employees (clause 4(2)).

2. Derivative Citizenship

Currently, any person born abroad of a Canadian parent is automatically a citizen. This concept is often called derivative citizenship. Second and subsequent generations born abroad are also automatically citizens, but they lose their citizenship unless, by age 28, they have registered and have either lived in Canada for one year immediately prior to the application or have established a substantial connection to Canada. The bill would limit the possibility of automatic citizenship to the second generation born abroad, and would place more onerous requirements on such individuals seeking to retain citizenship past the age of 28 (clause 4(1)(b)). Clause 14 specifies that the person would have to apply to retain citizenship and would have to have resided in Canada for at least 1,095 days (a total of three years) during the six years before the application. As will be discussed below, actual physical presence would be required during the three-year period. This would be the same residency requirement to be placed on all permanent residents wishing to become citizens.

To mitigate the statelessness that would befall the third generation born abroad, clause 11 would provide that citizenship would be granted, upon application, to a person under 28 years of age who had never acquired (or did not have the right to acquire) any country's citizenship but who had been born abroad to a parent who was a Canadian citizen. To qualify, the person would be required to have spent at least three years of the preceding six in Canada, and must not have been convicted of an offence against national security. What such an offence might be is not specified and there is no such specific category of offence in either the *Canadian Security Intelligence Service Act* or the *Criminal Code*.

3. Citizenship by Naturalization

a. Residency

Bill C-16 would introduce a number of changes to the requirements for attaining citizenship other than by birth. One of the most important of these would add precision to the residency requirement. The important change would be the definition of residence as physical presence in Canada (clause 2(2)(c)). Applicants would be required to accumulate three years (1,095 days) of actual physical presence within the six years preceding the citizenship application. The credit for time spent in the country before becoming a permanent resident would continue, provided the person had legal status. No exception to the physical residency requirement would be made for the foreign spouses of Canadian citizens working abroad with the Canadian armed forces, the federal public service, or the public service of a province, as is the case in the current law.(2)

The proposed objective residency requirement – actual physical presence for a total of three years

(1,095 days) within the specified period – would end the considerable uncertainty in the current law. Although the Act currently requires a three-year period of residency, that word is not defined. As a result, judicial decisions with radically differing interpretations of the residency requirement have seriously complicated the law. The very year after the current Act came into effect in 1977, a case decided by the Federal Court held that actual physical presence in Canada was not necessary in order to fulfil the requirements.(3) What was needed, the judge held, was that the applicant show a significant attachment to Canada throughout the period, even if physically absent. This could be established by such indicators as a retained residence (although not essential), accounts in Canadian banks, investments, club memberships, provincial driving licences, and so on. The result, in its extreme form, has been that some applicants have been granted Canadian citizenship even though their total time actually in the country amounted to mere days or a few months.

Other judges of the Federal Court, however, disagreed strongly with that approach and were unwilling to excuse lengthy absences from the country. The contradictory caselaw that developed around this issue led to unpredictability and uncertainty in the law, and in the view of some, seriously compromised the residency requirement, and the value of Canadian citizenship in the process. The 1994 report of the Standing Committee recommended that the definition of residency in the Act should require a meaningful degree of physical presence.

b. Knowledge of an Official Language and of Canada

Bill C-16 would continue the requirement for applicants to demonstrate an adequate knowledge of an official language (clause 6(1)(c)). Applicants would also continue to be required to demonstrate that they had an adequate knowledge of Canada and the responsibilities and privileges of citizenship (clause 6(1)(d)), and would not be precluded from using an interpreter for this purpose. Lest either requirement prove too onerous for certain individuals (perhaps the aged or house-bound), the power of the Minister to waive the language requirements on compassionate grounds would continue. (Both tests are currently waived for people over 60, and the previous Minister stated that this would continue to be the case.)

4. Children Adopted Abroad

New provisions would govern the citizenship rules for Canadian citizens' children adopted abroad (clause 8). Under the current law, children adopted abroad are required to become permanent residents before proceeding to citizenship. This has several implications. First, it means that the children must pass the medical exam required of all applicants for permanent residence, or receive special permission to proceed.(4) (They must also pass the statutory criminal and security checks.) Second, it means that children adopted by Canadian parents who are living abroad and who wish to continue doing so cannot become permanent residents and, therefore, cannot become Canadian citizens.

Bill C-16 would provide that a minor adopted abroad in accordance with the laws of the countries of both the child and the parents would become a Canadian citizen upon application. Three additional provisions would also apply: the adoption would have to have been in the best interests of the child; it would have to have created a genuine relationship of parent and child; and it would not have to have been undertaken in order to circumvent any requirements for admission to Canada or for citizenship. The rules would apply to all adoptions that took place after 14 February 1977.

During discussion in committee on the predecessor bill, and subsequently in the press, questions were raised as to the scope and meaning of the provision requiring an adoption to have been in the best interests of the child. Departmental officials explained it as a way of meeting the concerns of the provinces, which were said to centre on medical examinations, solely for information purposes for parents. Officials stated that the additional criterion would permit broader and more complete regulation of the adoption/citizenship process, including the power to require medical examinations and home studies.

5. Deeming Permanent Residence

Clause 10 would introduce a new provision whereby the Minister, "for the purposes of the Act" (that is, in order to grant citizenship), could deem a person who had resided in Canada for at least 10 years

to be a permanent resident. This provision would cover cases in which people had erroneously believed themselves to be Canadian citizens. The proposed provision would give explicit authority for actions currently taken under section 2(2) of the Act.

C. Loss of Citizenship (Clauses 13 – 18)

1. Derivative Citizenship

The loss of derivative citizenship (clause 14) has been discussed in the previous section.

2. Renunciation and Revocation

As in the current law, Bill C-16 sets out the circumstances under which a person could renounce Canadian citizenship (clause 15). The criteria would be very similar. The renunciation could be revoked, as could a grant or resumption of citizenship, if it were later found that the person had made a false representation, had used fraud or had knowingly concealed material circumstances (clause 16).

The current mechanism for challenging a revocation order would remain essentially the same (clause 17). Upon receiving a report from the Minister signifying the intention of the government to revoke citizenship, the person could request the Minister to refer the matter to the Federal Court – Trial Division. New to the process would be the requirement for the Court to decide the matter on a balance of probabilities (clause 17(1)(b)). This would clear up some conflicting decisions in the Trial Division as to the proper test to apply.

3. Annulment Orders

In addition to the existing mechanism for revoking citizenship described above, Bill C-16 would give the Minister a new power to issue an annulment order (clause 18). This order could declare that any obtention, retention, renunciation or resumption of citizenship was void. The power would be required to be exercised within five years of the original citizenship decision, and would apply in any case where the person had used a false identity, or had been originally ineligible to be granted citizenship for any of the reasons in clause 28. That clause sets out numerous grounds of ineligibility for citizenship, including: criminality, implication as a war criminal, certain *Immigration Act* infractions, security concerns, and so on. The person would have to be given notice regarding the proposed order, after which he or she could make representations to the Minister. The Minister would have to inform affected persons that the order had been made, and advise them of their right to apply for judicial review. An annulment order would signify that the person had never attained citizenship. Thus, anyone who had acquired citizenship through the person whose citizenship had been annulled would automatically lose citizenship also.

The procedure for annulment may be contrasted with the revocation procedure (current and proposed), which involves the Minister, the Governor in Council and, at the request of the person concerned, the Federal Court. In a revocation case, the Court itself has to be satisfied that the person obtained citizenship by false representation, by fraud, or by knowingly concealing material circumstances. To do this, the Court holds a full hearing.

It will be remembered that one of the grounds for making the proposed annulment order, the use of a false identity, could easily be comprised in the criteria for revocation -- false representation, fraud, or concealing material circumstances. In the case of an annulment order, however, no appeal would be permitted. Although the decision of the Minister would be reviewable on judicial review to the Federal Court, the grounds of review would be considerably narrower than if an appeal were allowed, and a full hearing would not be held.

It will be remembered that one of the grounds for making the proposed annulment order, the use of a false identity, could easily be comprised in the criteria for revocation -- false representation, fraud, or concealing material circumstances. In the case of an annulment order, however, no appeal would be permitted. Although the decision of the Minister would be reviewable on judicial review to the Federal

Court, the grounds of review would be considerably narrower than if an appeal were allowed, and a full hearing would not be held.

D. Restoration of Citizenship (Clauses 19 – 20)

Bill C-16 would continue the current provisions for restoring citizenship, with only a few modifications. Currently, individuals who lose their citizenship must first be admitted for permanent residence, and may apply for citizenship after spending the year immediately before the application in Canada. The bill would instead require individuals in this position to reside in Canada for at least 365 days in the two years immediately preceding the application (clause 19). Again, the important change would be that the new definition of residence would require actual physical presence.

A provision in the predecessor bill would have ensured that individuals who had lost their citizenship and who were the spouses of Canadian citizens working abroad for the Canadian armed forces, the federal public service, or the public service of a province would not be penalized because of their non-residence; this provision was dropped in C-16.(5)

E. Prohibitions (Clauses 21 – 28)

1. Denial of Citizenship in the Public Interest

Bill C-16 would introduce a new power to permit the Governor in Council, upon a report from the Minister, to deny a person citizenship "where there are reasonable grounds to believe that it is not in the public interest for the person to become a citizen" (clause 21). The power would not only be new but would also represent a conceptual change from the present law, under which citizenship is a right, not a privilege, providing that objective criteria have been fulfilled. Although there is no definition of "public interest," the new provision might be used, for example, to deny citizenship to an individual known to distribute hate literature but who otherwise fulfilled the criteria.

In order to trigger this section, the Minister would be required to provide the person concerned with a summary of the contents of the proposed report to the Governor in Council. The person would then have 30 days in which to respond in writing to the Minister. If the Minister proceeded with the report, and the Governor in Council agreed, the latter would order citizenship to be denied. The decision of the Cabinet would not be subject to appeal or review by any court, and would be valid for five years. The order would be conclusive proof of the matters stated in it.(6)

2. Denial of Citizenship on National Security Grounds (Clauses 23 – 27)

Bill C-16 would retain the existing procedures for denying citizenship on national security grounds, with a few changes. As now, the process would be triggered by a report by the Minister to the Security Intelligence Review Committee stating that there were reasonable grounds to believe that the person had engaged or would engage in an activity that was a threat to the security of Canada, or an activity related to organized crime.

Within 10 days of the report to the Review Committee, the person concerned would be informed of it and the possible consequences. The Committee would investigate, using procedures set out in the *Canadian Security Intelligence Service Act*; as soon as practicable, the Committee would send the person concerned a summary of the information available to it. In a new provision, the Review Committee would be required to have regard to whether the information could be disclosed without injury to national security or to the safety of persons (clause 23(5)). When it had completed its investigation, the Review Committee would report its conclusion to the Governor in Council and to the person concerned, although not necessarily at the same time.

If for any reason the Review Committee found itself unable to act (for example, if there might be a perception of bias), the amendments to the Act made in 1997 would be continued. They provide that a retired judge would assume the investigation and report to the Governor in Council (clauses 24 – 26).

If the Governor in Council declared that the person was a security risk, the application for citizenship

would be rejected. A new provision would specify that such a declaration would be final and not subject to appeal or review by any court.(7) The bill would increase the duration of a declaration from two years to five (clause 27).

3. Denial of Citizenship on Other Grounds (Clause 28)

Bill C-16 would expand somewhat the list of prohibitions relating to the granting of citizenship. Indictable offences committed outside Canada would now be taken into account and treated in the same way as those committed in Canada. The prohibition regarding offences committed elsewhere would extend to the whole process: being charged with, on trial for, and requesting appeals and reviews of such offences (clause 28(c)). Being convicted of an indictable offence committed abroad (even if the foreign offence had been pardoned) would add at least three years to the time needed to attain citizenship. For the first time, being convicted of two or more summary conviction offences would be considered, and would delay citizenship for one year.

The bill would also preclude citizenship for anyone under a removal order, or subject to an inquiry under the *Immigration Act* that could lead to removal or the loss of permanent residence status. Clause 28 would also include as prohibitions the procedures previously discussed, such as the revocation, annulment, public interest, and public security processes.

F. Administration (Clauses 29 – 38; Clause 44)

1. Citizenship Commissioners

Bill C-16 would introduce major changes in the way citizenship applications are dealt with. The current citizenship judges, headed by a chief judge, would be replaced and their substantive duties taken over by public servants, acting under the delegated authority of the Minister (clause 44). Their ceremonial duties would be taken over by full-time or part-time Citizenship Commissioners, who would be appointed by the Governor in Council, during pleasure, for terms of up to five years (clause 31). The positions would be remunerated. A Senior Citizenship Commissioner could be designated to oversee the Commissioners and coordinate their activities.

In order to be appointed, Citizenship Commissioners would be required to "have demonstrated an understanding of the values of good citizenship and be recognized for their valuable civic contribution" (clause 31(6)). Their duties would be: to preside at citizenship ceremonies; to promote citizenship; to provide the Minister, on request, with advice on citizenship applications, the exercise of the Minister's discretion, and how best to evaluate citizenship applicants' knowledge of an official language and of the rights and responsibilities of citizenship; and to carry out any directions of the Minister (clause 31 (7)). It is not clear how the advisory side of the Commissioners' mandate would be accomplished, nor why the Commissioners would be particularly well-suited to provide such advice.

Bill C-16 emphasizes the importance of the citizenship ceremony in heightening new citizens' awareness of the responsibilities and privileges of citizenship, and would direct Citizenship Commissioners regarding both the purpose and content of the citizenship ceremony (clause 33). Among other duties, Commissioners would be required to:

- Underline the importance of the ceremony as a milestone in the new citizens' lives;
- Ensure that the oath was taken with dignity and solemnity; and
- Promote a strong sense of civic pride, including respect for the law, the importance of voting and participating in public affairs, and respect and understanding between Canadians.

2. Certificates (Clauses 35 – 38)

The rules regarding the issuance, surrender, cancellation and return of citizenship certificates in these clauses can be found in the present statute or regulations. The bill would consolidate these provisions.

3. Offences (Clauses 39 – 42)

Bill C-16 would modify one offence provision in the existing law, add a new one to cover citizenship officials, and update the penalties:

- The offence of trafficking in certificates would be modified by the addition of the words "whether or not for profit" (clause 39(2)(d));
- Citizenship officials who falsified documents or statements, participated in a bribe, or contravened any part of the Act or of the regulations would be guilty of an offence (clause 40 (1)(a) and (b));
- Individuals who bribed (or tried to bribe) an official, or impeded a citizenship official or who, not being citizenship officials, pretended to be so, would be guilty of an offence (clause 40 (!) (c- e));
- All offences would be either indictable or summary conviction offences at the election of the Crown;(8)
- The penalties upon conviction on indictment would be raised to a fine of $10,000 (currently $5,000) or imprisonment for a term of not more than five years (currently three years), or to both; and
- The three-year limitation period for summary conviction offences would begin to run when the Minister became aware of the matter, not, as now, when the alleged offence took place.

4. Regulations (Clause 43)

The bill would widen the power of the Governor in Council to make regulations in a number of areas. These areas include:

- The evidence required for applications, including medical evidence to establish parentage;
- Who could make an application on behalf of a minor;
- Waivers of fees;
- The factors for determining *bona fide* adoptions and defining what constitutes a relationship of parent and child;
- The rules to be followed in the Federal Court in revocation proceedings;(9) and
- The powers of the Registrar of Canadian Citizenship, an official who would be appointed by the Minister (clause 44(2)).

5. Delegation of Minister's Powers (Clause 44)

It is interesting that the mechanism for assessing and approving citizenship applications, and governing all of the other administrative work relating to citizenship, is not readily apparent from Bill C-16. As noted above, the current administrative duties performed by citizenship judges would be taken over by public servants and, possibly to some extent, Citizenship Commissioners. (Indeed, this has already happened to the extent permitted under the current Act.) All their decisions would be taken in the name of the Minister, who, by virtue of clause 29, would have the legal duty to examine all applications under the Act and to inform rejected applicants of that fact and of the availability of judicial review in the Federal Court.(10) All of those decisions could be, and would be, delegated. Clause 30 also

provides that the Minister could reverse any decision refusing citizenship that appeared to contain a "material defect." This would permit reversal of faulty decisions without forcing an applicant to proceed to Federal Court.

Clause 44(3) specifies that only a Canadian citizen could be appointed as a Registrar of Citizenship, determine a person's status as a citizen, or make a decision on an application to obtain, retain, renounce or resume citizenship.

6. Disclosure (Clause 45)

Unless the person objected, a new provision would permit the name of a new citizen to be disclosed to the Speakers of both Houses, thereby allowing the Parliamentarians representing the area where the new citizen resided to offer congratulations.

G. Status of Certain Persons in Canada (Clauses 47 – 54)

These provisions would be virtually identical in substance to those in the current law. They deal with: the status of British subjects, and citizens of the Commonwealth and Ireland; the power of a province to restrict the holding of property by non-citizens and the limitations on that power; and the equality of citizens and non-citizens in the courts.

H. Transitional Provisions, Consequential Amendments, Conditional Amendment (Clauses 55 – 71); Repeal and Coming into Force (Clauses 72 and 73)

Clause 55 specifies what would happen to pending applications should Bill C-16 be passed and come into force. All proceedings relating to an application would be dealt with under the new Act, with the exception of any applications that had reached a citizenship judge. However, the new provisions regarding denial of citizenship in the public interest and the national security provisions *would* apply. The existing powers of citizenship judges in these cases would continue as if the current Act were still in force.

Under clause 56, citizenship judges would automatically become Citizenship Commissioners, with the same term of office.

Clause 57, which did not appear in Bill C-16's predecessor, Bill C-63, would provide a three-year period during which individuals who were born outside of Canada to a Canadian parent between 1947 and early 1977, and who are not currently Canadian citizens, would acquire citizenship upon application. Adopted children would also be covered. Once such individuals acquired citizenship, their children could also gain citizenship if they established a substantial connection with Canada. Similarly, *their* children, could also be granted citizenship, again if they established a substantial connection with Canada.

These provisions respond to many of the concerns raised by the Mennonite Central Committee Canada in testimony to the Standing Committee on Citizenship and Immigration during its examination of Bill C-63. The Mennonites pointed out that many members of their community had moved to Latin America beginning in the 1920s. Life had often proved difficult there, however, and some of their descendants had moved back to Canada. The citizenship status of these descendants in Canada depended on an interpretation of several sections of the current Act whose provisions would have been dropped by Bill C-63. The Mennonite Committee requested that the new law contain measures to facilitate the acquisition of Canadian citizenship for those in their community who still wished to return to this country, or who had already done so. Bill C-16, in response, would provide a window of three years for such individuals to regularize their status, but says explicitly that the special treatment would end after that period.

A number of other individuals, besides the Mennonites, would also be able to benefit from the provisions of clause 57 and be granted citizenship. This would address some human rights inconsistencies created by the citizenship legislation in effect from 1947 to 1977.

Upon the coming into force of Bill C-63, the current *Citizenship Act* would be repealed (clause 72).

I. The Oath of Citizenship (Schedule)

Taking the oath of citizenship is a mandatory part of the citizenship process. The current oath is as follows:

> I swear (or affirm) that I will be faithful and bear true allegiance to Her Majesty Queen Elizabeth the Second, Queen of Canada, Her Heirs and Successors, and that I will faithfully observe the laws of Canada and fulfil my duties as a Canadian citizen.

Bill C-16 would replace that by the following:

> From this day forward, I pledge my loyalty and allegiance to Canada and Her Majesty Elizabeth the Second, Queen of Canada. I promise to respect our country's rights and freedoms, to uphold our democratic values, to faithfully observe our laws and fulfil my duties and obligations as a Canadian citizen.

It should be noted that removing the words "Her Heirs and Successors" does not imply that pledging allegiance to the British Crown would end with the death of the present Queen. Section 35 of the *Interpretation Act* states that, in every enactment, the phrases "Her Majesty," "His Majesty," "the Queen," "the King," or "the Crown" mean the Sovereign of the United Kingdom, Canada and Her other Realms and Territories, and Head of the Commonwealth. Thus, upon her death, the reference to Queen Elizabeth would automatically be read as a reference to the succeeding monarch.

COMMENTARY

The Standing Committee on Citizenship and Immigration reviewed Bill C-63, the predecessor bill to C-16, and many of the comments made at that time would be applicable to Bill C-16.(11) A number of witnesses before the Committee noted that the procedure evaluating citizenship applications would be changed to an administrative system, from one where the citizenship judge enjoys a measure of independence. Some questioned that change, particularly when it was coupled with the removal of trials *de novo* in the Federal Court and their replacement with more limited judicial review.

Questions were raised about the proposed new power of the Minister to annul citizenship granted in cases where a false identity had been used or the person had been ineligible. Concerns centred on the sufficiency of the process governing annulments. Witnesses also questioned the vagueness of the new power of Cabinet, acting on a report of the Minister, to deny citizenship in the public interest.

Some witnesses questioned the need to have Citizenship Commissioners at all, while others felt that these were important and asked for their role to be defined more precisely.

A few groups felt that the proposed oath was inadequate, for a variety of reasons.

As noted earlier, Bill C-16 would not change the rule that birth on Canadian soil confers Canadian citizenship. One of the groups that addressed this issue in committee opposed maintaining the *status quo*, but the others supported its retention. In committee, the Minister and officials maintained that the policy would remain the same in the absence of data showing that it gave rise to a significant problem.

More extensive commentary on other contentious aspects of the bill appears below.

A. Changes to the Residency Requirement

As noted above, the current residency rules for citizenship are fraught with difficulties. In the absence of a definition of "resident," the rules are inconsistently applied by judges; outcomes are therefore unpredictable, with citizenship having been granted in some cases to virtual strangers to the country. Bill C-16 would clarify and simplify the requirements: actual physical presence in the country would be necessary for a total of three out of the six years prior to the citizenship application.

As originally tabled, Bill C-63 proposed that applicants be required to meet the physical residency test within five years. These provisions were strongly criticized in committee. Noting that, in a global economy, business people have to move around, immigration lawyers and representatives of ethno-cultural groups stated that the proposed rules would act as a disincentive for business people considering immigration to Canada and would be unfair to others forced to spend considerable time outside the country for other reasons. On the other hand, it may be pointed out that, even if individuals who need to travel extensively cannot qualify for citizenship at a certain point in their working lives, they can still maintain their permanent resident status.(12) They are hardly "locked in" to Canada, as one critic was reported as saying. It remains to be seen whether these critics will be satisfied by the proposal for a six-year period of time, within which three years of physical presence would be required.

Another criticism was more practical. It is that the proposed system would not work because there is currently no objective or independent way of proving a person's physical presence in Canada. Fraud in this regard is not difficult because Canada does not keep records of who enters or exits the country. Although officials can ask an applicant for citizenship for whatever documentation might assist in proving physical presence, at the end of the day the government must rely on the honesty of applicants. In committee, departmental officials acknowledged the difficulties but maintained that fraud could be minimized through the development of profiles, quality assurance, and the use of a variety of documents.

B. Children Adopted Abroad

As noted above, children adopted abroad would become Canadian citizens upon application, without having to first become permanent residents. All witnesses who addressed this issue supported it in general, although some questioned the requirement that adoptions completed abroad would have to conform to the laws of the country of the child and the parents. Officials responded that they were responding to both the spirit and the letter of international conventions on inter-country adoptions.

Witnesses questioned what procedures would be used for assessing whether children adopted abroad met the requirements; that is, whether the adoption was in the best interests of the child, whether there was a genuine relationship of parent and child, whether all adoption laws had been complied with, and whether the adoption had been intended to circumvent Canadian immigration or citizenship law. Currently, visa officers make these kinds of decisions in assessing the application for permanent residence of an adopted child sponsored as a member of the family class. Departmental officials suggested that this practice would continue.

If a visa officer refuses an application (a common occurrence), the sponsor currently has a right to appeal to the Appeal Division of the Immigration and Refugee Board. The Board considers all aspects of the case, including any humanitarian or compassionate factors that may exist. Witnesses pointed out that, under Bill C-16, because there would be no application for permanent residence, there would be no sponsor, and therefore no appeal to the Immigration and Refugee Board would be possible. Parents could apply for judicial review to the Federal Court, but the grounds would be significantly narrower and the procedures more formal than under the existing system. Thus, it would appear that parents would be *worse off* in cases of rejection under the proposed system than in cases of rejection under the present system. Some witnesses suggested that parents refused citizenship for their adopted children should be able to appeal to the Board; however, officials pointed out that the Immigration and Refugee Board handles only matters that arise under the *Immigration Act*.

It should be noted that the adoption provisions in Bill C-16 would apply only to children whose adoptions were completed abroad. They would not apply to children sponsored to Canada for the

purpose of adoption in this country. These children would still have to become permanent residents before being admitted to Canada. **Members of the Committee pointed out that in Quebec no international adoption is complete before the child arrives in Canada and the adoption is approved by a tribunal. It appeared that negotiations between the federal government and Quebec had broken down and it was unclear how the proposed arrangements could apply to adoptees destined to Quebec.**

From 1992 to 1997 inclusive, almost 11,000 children who had been adopted abroad or were to be adopted in Canada were landed.(13) Of these, most had been adopted abroad. Still, in that period, over 900 children, representing 8.5 % of the total, came to Canada before the adoption was finalized. (14) These children would be unaffected by Bill C-16 and would continue to have to become permanent residents.

C. Revocation Procedures

In Committee testimony and at Report Stage in the House of Commons, questions were raised regarding the adequacy of the procedures for revocation of citizenship. Witnesses before the Committee and some Members in the House pointed out that the lack of an appeal from cases decided by the Trial Division of the Federal Court left no way to settle the opposing views of different judges on points of law. Questions were raised about whether the ultimate decision on revocation should be left with the executive (i.e., the Governor in Council), or whether it should be moved to the courts. Amendments to accomplish those ends, however, were defeated in both Committee and the House of Commons.

---

(1) There remained a question of discrimination that was recently settled by the Supreme Court of Canada. Before 1977, children born abroad of women who were Canadian citizens would not have qualified for citizenship; under the current Act, such children are required by the Act to make an application for citizenship and undergo a criminal and security check. In contrast, children born abroad before 1977 to a Canadian father need only register their births. In early 1997, the Supreme Court held this provision to be discriminatory and in violation of section 15 of the *Canadian Charter of Rights and and Freedoms*. See *Benner* v. *Canada*, [1997] 1 S.C.R. 358.

(2) It is likely that the elimination of this provision benefiting the spouses of Canadians working abroad in the circumstances described will be temporary. The government is reported to be in the process of drawing up a bill to deal in a comprehensive way with the definition of "spouse," and the provision could be reinstated by that means. Alternatively, if that bill is delayed, the government could use its discretion under clause 9 to grant citizenship to spouses in this situation.

(3) *Re Papadogiorgakis*, [1978] 2 F.C. 208.

(4) Data from Citizenship and Immigration Canada show that, in 1995 and 1996 respectively, approximately 56 and 43 children to be adopted abroad were refused visas for medical reasons. Of those, perhaps four or five per year would have received Minister's permits to proceed. Data for 1997 are not available.

(5) As noted above, it is likely that the elimination of this provision benefiting the spouses of certain Canadians working abroad will be temporary.

(6) It should be noted that, in principle, there is no such thing as an absolute discretion to make a decision. Even in the face of a "privative" clause stating that no review by any court would be possible, the courts could decide to intervene in the case of a serious breach of the principles of fairness during the process of denying citizenship.

(7) As noted in footnote (6), such a privative clause might not be successful in precluding judicial review by the courts in an appropriate case.

(8) Previously some offences (those contained in clause 39(2)) had been punishable only on summary

conviction. The exception to the rule that all offences would be dual would be the general offence provision in clause 39(5) whereby contraventions of the Act for which no punishment is specified would be summary conviction offences only.

(9) This power was removed by the House Committee; the normal Federal Court Rules would therefore apply.

(10) Specifically informing rejected applicants of the availability of judicial review would be important because the current right to appeal to the Federal Court would disappear.

(11) Concerns addressed by amendments made in committee are not included in this section.

(12) It should be noted, however, that there are residency requirements for maintaining permanent residence.

(13) Information received from Citizenship and Immigration Canada.

(14) That figure is slightly skewed by higher percentages in 1992 and 1993; in the last four years, either 6% or 7% of the total have been children coming to Canada to be adopted.

---

1 800 O-Canada

Maintained by Communications Coordination Services Branch of
Public Works and Government Services Canada

Copyright & Disclaimers

Gouvernement du Canada Government of Canada Canada

English | Contactez-nous | Aide | Recherche | Site du Canada

Quoi de neuf | Qui sommes-nous | Page d'accueil du PSD | Page d'accueil de TPSGC | Page d'accueil de DGSCC

Programme des services de dépôt

Bibliothèque du Parlement
Direction de la recherche parlementaire

Les documents qui figurent sur ce site ont été rédigés par le personnel de la Direction de la recherche parlementaire; ils visent à tracer, à l'intention des parlementaires canadiens, dans un libellé simple et facile à saisir, le contexte dans lequel chaque projet de loi gouvernemental examiné a été élaboré et à fournir une analyse de celui-ci. Les résumés législatifs ne sont pas des documents gouvernementaux; ils n'ont donc aucun statut juridique officiel et ils ne constituent ni un conseil ni une opinion juridique. Prière de noter que la version du projet de loi décrite dans un résumé législatif est celle qui existait à la date indiquée au début du document. Pour avoir accès à la plus récente version publiée du projet de loi, veuillez vous rendre sur le site parlementaire Internet à l'adresse suivante www.parl.gc.ca.

LS-352F

PROJET DE LOI C-16 : LOI SUR LA CITOYENNETÉ AU CANADA

Rédaction :
Margaret Young
Division du droit et du gouvernement
Le 11 février 2000
Révisé le 16 mai 2000

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-16

CHAMBRE DES COMMUNES		SÉNAT	
Étape du Projet de loi	**Date**	**Étape du projet de loi**	**Date**
Première lecture :	25 novembre 1999	Première lecture :	31 mai 2000
Deuxième lecture :	23 mars 2000	Deuxième lecture :	
Rapport du comité :	14 avril 2000	Rapport du comité :	
Étape du rapport :	16 mai 2000	Étape du rapport :	
Troisième lecture :	30 mai 2000	Troisième lecture :	
Sanction royale : **Lois du Canada**			

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publicaiton est indiqué en **caractères gras.**

TABLE DES MATIÈRES

CONTEXTE

DESCRIPTION

A. Définition et interprétation (article 2)

B. Droit à la citoyenneté (articles 3-12; article 14)
1. Naissance en sol canadien
2. Citoyenneté par attribution
3. Citoyenneté par naturalisation
a. Résidence
b. Connaissance d'une des langues officielles et du Canada
4. Enfants adoptés à l'étranger
5. Attribution d'office du statut de résident permanent

C. Perte de la citoyenneté (article 13-18)
1. Citoyenneté par attribution
2. Répudiation et révocation
3. Arrêtés d'annulation

D. Réintégration dans la citoyenneté (articles 19-20)

E. Interdictions (articles 21-28)
1. Refus de la citoyenneté au nom de l'intérêt public
2. Refus de la citoyenneté au nom de la sécurité nationale (articles 23-27)
3. Refus de la citoyenneté pour d'autres motifs (article 28)

F. Mise en oeuvre (articles 29-38; article 44)
1. Commissaires à la citoyenneté
2. Certificats (articles 35-38)
3. Infractions (articles 39-42)
4. Règlement (article 43)
5. Délégation des pouvoirs du Ministre (article 44)
6. Divulgation (article 45)

G. Différents statuts personnels au Canada (articles 47-54)

H. Dispositions transitoires, modifications connexes et modification conditionnelle (articles 55-71); Abrogation et entrée en vigueur (articles 72 et 73)

I. Serment de citoyenneté (annexe)

COMMENTAIRE

A. Modification des exigences en matière de résidence

B. Enfants adoptés à l'étranger

C. Procédure de révocation

PROJET DE LOI C-16 : LOI SUR LA CITOYENNETÉ AU CANADA

CONTEXTE

Le projet de loi C-16, Loi concernant la citoyenneté au Canada, a été adopté à l'étape de la première lecture à la Chambre des communes le 25 novembre 1999. Le projet de loi vise à moderniser les éléments dépassés de la *Loi sur la citoyenneté*, à renforcer et à clarifier certaines dispositions qui ont suscité des litiges, à remplacer les procédures actuelles par une nouvelle structure administrative et à prévoir de nouveaux pouvoirs permettant de refuser la citoyenneté. Il comporte également des mesures visant à souligner l'importance de la citoyenneté. La nouvelle loi abrogerait et remplacerait l'actuelle *Loi sur la citoyenneté*.

Ce projet de loi est très semblable au projet de loi C-63 présenté au cours de la première session de la 36e législature. Cette mesure avait alors été étudiée et amendée par le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, et elle attendait de franchir l'étape du rapport lorsque la session a été prorogée. Le projet de loi est alors mort au *Feuilleton*. Les quelques différences de fond entre les deux projets de loi seront signalées dans le présent résumé.

Avant 1947 et avant l'adoption de la première *Loi sur la citoyenneté canadienne*, la citoyenneté canadienne n'existait pas, au plan juridique. Les citoyens de naissance et les citoyens naturalisés étaient des sujets britanniques. En 1977, l'actuelle *Loi sur la citoyenneté* est entrée en vigueur, apportant de vastes modifications au dispositif législatif. La citoyenneté est devenue plus facilement accessible, car la Loi, par exemple, ramenait de cinq à trois ans la période de résidence exigée et faisait disparaître le traitement spécial réservé aux ressortissants britanniques et les éléments de discrimination qui subsistaient entre hommes et femmes(1). La Loi de 1977 permettait également aux Canadiens de posséder une double citoyenneté : contrairement à ce qui se passait jusque-là, les Canadiens ne perdaient pas la citoyenneté canadienne en acquérant celle d'un autre pays. Des modifications mineures ont été apportées à la législation canadienne sur la citoyenneté au fil des ans, mais le projet de loi C-16 constitue la première révision en profondeur depuis 1977.

Les modifications ont beaucoup tardé. Au début de 1987, le gouvernement a annoncé son intention d'apporter des modifications à la Loi et publié un document de travail intitulé *Notre fierté nationale*, qui exposait un certain nombre de problèmes et de possibilités de changement et invitait le public à faire connaître son avis. Depuis lors, le Parlement n'a cependant donné aucune suite sérieuse à ce dossier.

Le gouvernement libéral qui a été élu en 1993 a annoncé son intention de revoir la loi en profondeur et sollicité l'avis du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration. Le rapport de comité qui a suivi, *La citoyenneté canadienne : un sentiment d'appartenance*, a été déposé à la Chambre des communes en juin 1994. Il soulevait un certain nombre de questions qui sont maintenant prises en considération dans le projet de loi C-16, ainsi que d'autres questions auxquelles celui-ci ne donne pas suite.

DESCRIPTION

Le projet de loi C-16 comporte de nombreuses dispositions qui sont identiques ou très semblables aux dispositions législatives actuelles. Dans la description proposée ici, nous mettrons donc l'accent sur les propositions qui diffèrent des dispositions de la loi en vigueur.

A. Définition et interprétation (article 2)

Deux dispositions de cette partie du projet de loi ne sont pas sans intérêt. L'alinéa 2(2)*b*) porte sur les

Indiens inscrits aux termes de *Loi sur les Indiens*, mais qui ne sont pas citoyens. Le projet de loi propose que les personnes qui décident de devenir citoyens (elles seront probablement peu nombreuses) soient réputées résidents permanents dès leur inscription, ce qui leur permet d'amorcer des démarches de naturalisation.

L'autre disposition qui mérite mention est l'alinéa 2(2)*c*), aux termes duquel il n'y a résidence au Canada que lorsque la personne y est effectivement présente et n'est pas sous le coup d'une ordonnance de probation ou de libération conditionnelle, ou détenue. Nous reviendrons plus longuement sur les conséquences de cette disposition un peu plus loin.

B. Droit à la citoyenneté (articles 3–12; article 14)

1. Naissance en sol canadien

Le projet de loi C-16 maintiendrait la règle actuelle voulant que les enfants nés au Canada soient des citoyens canadiens (alinéa 4(1)*a*)). Les seules exceptions (comme c'est maintenant le cas) visent les enfants de diplomates étrangers et de leurs employés (paragraphe 4(2)).

2. Citoyenneté par attribution

À l'heure actuelle, toute personne née à l'étranger d'un parent canadien est automatiquement citoyen. Ce principe est souvent appelé « citoyenneté par attribution ». Les enfants de deuxième génération ou de générations ultérieures nés à l'étranger sont aussi citoyens automatiquement, mais ils perdent la citoyenneté à moins que, au plus tard à 28 ans, ils ne soient inscrits et aient soit vécu au Canada pendant un an immédiatement avant leur demande ou soit établi l'existence d'un lien solide avec le Canada. Le projet de loi limiterait la possibilité d'obtention automatique de la citoyenneté aux seuls enfants de deuxième génération nés à l'étranger et imposerait des exigences plus lourdes aux personnes qui souhaitent conserver la citoyenneté après l'âge de 28 ans (alinéa 4(1)*b*)). L'article 14 stipule qu'il faut demander à conserver la citoyenneté et avoir résidé au Canada pendant au moins 1 095 jours (trois ans) au cours des cinq années précédant la demande. Comme nous le verrons plus loin, la présence effective au Canada serait exigée pendant la période de trois ans. Il s'agit de la même exigence de résidence qui serait imposée à tous les résidents permanents qui souhaitent devenir citoyens.

De façon à éviter l'apatridie pour les enfants de troisième génération nés à l'étranger, l'article 11 permettrait d'accorder la citoyenneté, sur demande, à toute personne de moins de 28 ans qui n'a jamais acquis (ou n'a pas eu le droit d'acquérir) la citoyenneté de quelque pays que ce soit, mais a pour parent un citoyen canadien. Pour être admissible, cette personne devrait avoir passé au Canada au moins trois ans, dans les six années précédentes et ne pas avoir été reconnue coupable d'une infraction contre la sécurité nationale. La nature de ce type d'infraction n'est pas précisée, et on ne trouve cette catégorie précise d'infraction ni dans *la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* ni dans le *Code criminel*.

3. Citoyenneté par naturalisation

a. Résidence

Le projet de loi C-16 apporterait un certain nombre de modifications aux exigences à satisfaire pour obtenir la citoyenneté autrement que par la naissance. L'une des plus importantes préciserait les exigences en matière de résidence. Le changement important porte sur la définition de la résidence comme présence effective au Canada (alinéa 2(2)*c*)). Les demandeurs seraient tenus d'accumuler trois ans (1 095 jours) de présence effective au cours des six ans précédant la présentation de leur demande. Ils pourraient continuer à faire compter la période passée légalement au Canada avant de devenir résident permanent, à condition d'avoir un statut légal. Aucune exception à l'exigence de résidence permanente serait faite pour les conjoints étrangers de citoyens canadiens travaillant à l'étranger dans les Forces armées canadiennes, la fonction publique fédérale ou la fonction publique d'une province, comme c'est le cas actuellement(2).

L'exigence objective de résidence proposée - une présence effective de trois ans en tout (1 095 jours) au cours de la période prescrite - dissiperait les incertitudes considérables que comporte la loi actuelle. Bien que la Loi exige actuellement trois ans de résidence, ce dernier terme n'est pas défini. C'est ainsi que des décisions judiciaires aux interprétations radicalement divergentes ont gravement compliqué l'application de la loi. L'année même qui a suivi l'entrée en vigueur, en 1977, de la Loi actuelle, la Cour fédérale a statué dans une cause que la présence effective au Canada n'était pas nécessaire pour satisfaire aux exigences(3). Ce qu'il fallait, selon le juge, c'était que le demandeur fasse état de liens importants avec le Canada tout au long de la période, qu'il y soit effectivement présent ou non. Pour établir la réalité de ces liens, on pouvait donner des indicateurs comme le maintien de la résidence (bien que ce ne soit pas essentiel), des comptes dans des banques canadiennes, des placements, l'appartenance à des clubs, des permis de conduire provinciaux, etc. Conséquence extrême, certains demandeurs ont obtenu la citoyenneté canadienne même si la période passée effectivement au Canada se résumait à quelques mois, voire quelques jours.

D'autres juges de la Cour fédérale ont cependant exprimé un vif désaccord sur cette approche et se sont refusés à excuser des absences prolongées. Une jurisprudence contradictoire s'est ainsi développée, ce qui a rendu l'application de la loi imprévisible et incertaine et, de l'avis de certains, compromis gravement l'exigence de résidence et donc la valeur du processus d'obtention de la citoyenneté canadienne. Dans son rapport de 1994, le Comité permanent recommandait que la définition législative de la résidence exige une présence effective importante.

b. Connaissance d'une des langues officielles et du Canada

Le projet de loi C-16 maintiendrait l'obligation de montrer qu'on a une connaissance suffisante d'une des langues officielles (alinéa 6(1)*c*)). Les demandeurs seraient toujours tenus également de montrer qu'ils ont une connaissance suffisante du Canada ainsi que des responsabilités et avantages conférés par la citoyenneté canadienne (alinéa 6(1)*d*)) et pourraient avoir recours pour ce faire aux services d'un interprète. Au cas où l'exigence linguistique serait trop lourde pour certains (les personnes âgées ou confinées au foyer, peut-être), le ministre conserverait le pouvoir de passer outre pour des raisons d'ordre humanitaire. (À l'heure actuelle, les personnes de 60 ans et plus sont soustraites à ces deux obligations, et le ministre a fait savoir que la dispense serait maintenue.)

4. Enfants adoptés à l'étranger

De nouvelles dispositions régiraient l'octroi de la citoyenneté aux enfants adoptés par des citoyens canadiens à l'étranger (article 8). Aux termes de la loi actuelle, les enfants adoptés à l'étranger doivent devenir des résidents permanents avant qu'on envisage de leur accorder la citoyenneté, ce qui a plusieurs conséquences. Tout d'abord, les enfants doivent se soumettre à l'examen médical exigé de quiconque demande à devenir résident permanent ou obtenir une permission spéciale à cet égard(4). (Ils doivent aussi se soumettre aux vérifications judiciaire et de sécurité exigées par la loi.) Deuxièmement, cela veut dire que des enfants adoptés par des parents canadiens qui habitent à l'étranger et souhaitent continuer à le faire ne peuvent devenir des résidents permanents et conséquemment, des citoyens canadiens.

Le projet de loi C-16 dispose qu'un mineur adopté à l'étranger en conformité des lois des pays de l'enfant et des parents deviendrait citoyen canadien sur demande. Trois autres dispositions seraient également appliquées : l'adoption devrait avoir été dans l'intérêt véritable de l'enfant, elle devrait avoir créé un véritable lien de filiation entre parents et enfants, et elle ne devrait pas avoir été faite pour éluder les obligations légales régissant l'admission au Canada ou la citoyenneté. Ces règles viseraient toutes les adoptions postérieures au 14 février 1977.

Durant les discussions en comité sur le projet de loi qui a précédé le projet de loi C-16 et par la suite dans la presse, des questions ont été soulevées au sujet de la portée et de la signification de cette disposition exigeant qu'une adoption soit dans l'intérêt véritable de l'enfant. Les fonctionnaires du Ministère ont expliqué qu'elle visait à dissiper les inquiétudes des provinces qui se préoccuperaient surtout des examens médicaux, uniquement aux fins d'informer les parents. Des fonctionnaires ont indiqué que l'ajout de ce critère permettrait de réglementer de manière plus générale et complète les processus d'adoption et d'attribution de la citoyenneté, et donnerait notamment le pouvoir d'exiger des examens médicaux et des évaluations du foyer d'accueil.

5. Attribution d'office du statut de résident permanent

L'article 10 ajouterait une nouvelle disposition permettant au Ministre, « pour l'application de la présente loi » (c'est-à-dire pour accorder la citoyenneté), de déclarer résident permanent une personne qui a habité au Canada pendant au moins 10 ans. Cette disposition vise les cas où des personnes ont cru, à tort, être des citoyens canadiens. Elle accorderait explicitement le pouvoir de prendre les mesures actuellement prises en vertu du paragraphe 2(2) de la Loi.

C. Perte de la citoyenneté (articles 13–18)

1. Citoyenneté par attribution

Il a été question à la rubrique précédente de la perte de la citoyenneté par attribution (article 14).

2. Répudiation et révocation

Tout comme le fait la loi en vigueur, le projet de loi C-16 définit les circonstances dans lesquelles une personne pourrait renoncer à la citoyenneté canadienne (article 15). Les critères sont très semblables. La répudiation pourrait être révoquée, tout comme l'attribution de la citoyenneté et la réintégration dans celle-ci s'il est ultérieurement constaté qu'elles sont intervenues par fraude ou au moyen d'une fausse déclaration ou de la dissimulation intentionnelle de faits essentiels (article 16).

Le mécanisme actuel permettant de contester un décret de révocation demeurerait à peu près inchangé (article 17). Sur réception d'un avis du Ministre signifiant son intention de révoquer la citoyenneté, la personne visée pourrait demander à celui-ci de saisir de l'affaire la Section de première instance de la Cour fédérale. Élément nouveau, la Cour devrait se prononcer à la lumière de la prépondérance des probabilités (alinéa 17(1)*b*)). Cela réglerait le problème de certaines décisions de la Section de première instance quant aux critères à appliquer.

3. Arrêtés d'annulation

Outre l'actuel mécanisme, décrit plus haut, permettant de révoquer la citoyenneté, le projet de loi C- 16 accorderait au Ministre le nouveau pouvoir de prendre des arrêtés d'annulation (article 18). Cet arrêté peut déclarer nulle l'attribution, la conservation ou la répudiation de la citoyenneté ou la réintégration dans celle-ci. Cette prérogative devrait s'exercer dans les cinq ans suivant la décision initiale en matière de citoyenneté, et cela vaudrait dans tous les cas où la personne a utilisé une fausse identité ou n'était pas admissible à la citoyenneté pour l'une des raisons énumérées à l'article 28. Ce dernier énumère de nombreux motifs d'inadmissibilité, dont la criminalité, l'implication comme criminel de guerre, certaines infractions à la *Loi sur l'immigration*, des préoccupations en matière de sécurité, etc. Un avis devrait être communiqué à la personne en cause l'informant du projet d'arrêté, après quoi elle pourrait présenter des observations au Ministre. Le ministre serait tenu d'informer les personnes visées que l'arrêté a été pris, et qu'elles auraient le droit de demander un réexamen. Un arrêté d'annulation signifierait que la personne n'est jamais parvenue à obtenir la citoyenneté. Ainsi, toute personne qui a acquis la citoyenneté grâce à la qualité de citoyen de la personne dont la citoyenneté a été annulée perdrait d'office la sienne également.

On peut comparer la procédure d'annulation à la procédure de révocation (en vigueur et proposée), qui fait intervenir le Ministre, le gouverneur en conseil et, à la demande de l'intéressé, la Cour fédérale. Dans une affaire de révocation, la cour doit acquérir la conviction que l'intimé à obtenu la citoyenneté par fraude ou au moyen d'une fausse déclaration ou de la dissimulation intentionnelle de faits essentiels. La cour doit donc tenir des audiences en bonne et due forme.

Il ne faut pas oublier que l'un des motifs qu'on peut invoquer pour prendre un arrêté d'annulation, soit l'utilisation d'une fausse identité, pourrait facilement être englobé dans les critères de révocation - fausse déclaration, fraude ou dissimulation de faits importants. Il n'y a cependant aucun droit d'appel dans le cas d'un arrêté d'annulation. S'il est vrai que la décision du Ministre pourrait faire l'objet d'un réexamen par la Cour fédérale, les motifs seraient bien plus restreints que s'il y avait possibilité

d'appel, et il n'y aurait pas d'audience en bonne et due forme.

D. Réintégration dans la citoyenneté (articles 19–20)

Le projet de loi C-16 maintiendrait, à quelques rares modifications près, les dispositions actuelles régissant la révocation de la citoyenneté. Actuellement, les personnes qui perdent leur citoyenneté doivent d'abord être admises comme résidents permanents et peuvent demander la citoyenneté après avoir passé au Canada l'année précédant immédiatement la demande. Le projet de loi exigerait plutôt que les personnes qui se trouvent dans cette situation habitent au Canada pendant au moins 365 jours dans les deux ans précédant immédiatement la demande (article 19). Ici encore, la modification importante est que la nouvelle définition de résidence exigerait la présence effective au Canada.

Une disposition du projet de loi qui a précédé le projet de loi C-16 aurait évité que ne soient pénalisées les personnes qui ont perdu leur citoyenneté et sont mariées à des citoyens canadiens travaillant à l'étranger pour les Forces canadiennes, la fonction publique fédérale ou la fonction publique d'une province du fait qu'elles se trouvent à l'étranger; cette disposition n'a pas été retenue dans le projet de loi C-16.(5).

E. Interdictions (articles 21–28)

1. Refus de la citoyenneté au nom de l'intérêt public

Le projet de loi C-16 prévoit un nouveau pouvoir qui permettrait au gouverneur en conseil, sur recommandation du Ministre, de refuser la citoyenneté s'il « existe des motifs raisonnables de croire qu'il est contraire à l'intérêt public d'attribuer la citoyenneté » (article 21). Ce pouvoir n'est pas seulement nouveau; il constituerait aussi une modification de principe par rapport à la loi actuelle, selon laquelle la citoyenneté est un droit et non un privilège, pourvu que des critères objectifs soient remplis. Bien qu'il n'existe aucune définition de l'« intérêt public », la nouvelle disposition permettrait par exemple de refuser la citoyenneté à une personne connue pour diffuser de la littérature haineuse mais qui, par ailleurs, satisfait aux critères.

Pour faire jouer cet article, le Ministre devrait remettre à l'intéressé un résumé du contenu du rapport qu'il se propose de remettre au gouverneur en conseil. L'intéressé aurait alors 30 jours pour répondre par écrit au Ministre. Si ce dernier communiquerait effectivement le rapport, et si le gouverneur en conseil donnait son aval, celui-ci prendrait le décret refusant la citoyenneté. La décision du Cabinet ne serait pas susceptible d'appel ni de contrôle judiciaire, et le décret vaudrait pour une période de cinq ans. Le décret ferait foi de son contenu.(6).

2. Refus de la citoyenneté au nom de la sécurité nationale (articles 23–27)

Le projet de loi C-16 maintiendrait, avec quelques changements, les procédures existantes, relativement au refus de la citoyenneté au nom de la sécurité nationale. Comme à l'heure actuelle, le processus serait enclenché par un rapport du Ministre au Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité disant qu'il existe des motifs raisonnables de croire que la personne s'est livrée ou se livrera à une activité qui constitue une menace pour la sécurité du Canada ou une activité liée au crime organisé.

Dans les dix jours suivant la date du rapport au Comité de surveillance, l'intéressé serait mis au courant de la transmission du rapport et des conséquences possibles. Le Comité ferait enquête selon les méthodes prévues par la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*; dans les meilleurs délais, le Comité communiquerait à l'intéressé le résumé des informations dont il dispose. Selon une disposition nouvelle, le Comité de surveillance serait obligé de tenir compte de la possibilité que la divulgation des informations porte atteinte à la sécurité nationale ou à celle de personnes (paragraphe 23(5)). Son enquête terminée, le Comité de surveillance ferait rapport de ses conclusions au gouverneur en conseil et à l'intéressé, quoique pas nécessairement au même moment.

Si, pour quelque raison, le Comité de surveillance estimait être dans l'impossibilité de remplir ses

fonctions (p. ex., s'il y a des risques qu'il paraisse avoir un parti pris), les modifications apportées à la loi en 1997 seraient maintenues. Elles prévoient la possibilité qu'un juge à la retraite se charge de l'enquête et fasse rapport au gouverneur en conseil (articles 24–26).

Si le gouverneur en conseil déclarait que l'intéressé constitue un risque pour la sécurité, la demande de citoyenneté serait rejetée. Une nouvelle disposition préciserait que cette déclaration est définitive et non susceptible d'appel ni de contrôle judiciaire(7). Le projet de loi ferait passer de deux à cinq ans la durée de validité de la déclaration (article 27).

3. Refus de la citoyenneté pour d'autres motifs (article 28)

Le projet de loi C-16 étofferait quelque peu la liste des interdictions liées à l'octroi de la citoyenneté. Il serait tenu compte des actes criminels commis à l'étranger de la même manière que de ceux qui ont été commis au Canada. L'interdiction relative aux infractions commises ailleurs alourdirait l'ensemble du processus : inculpation, procès, pourvoi en appel et contrôle judiciaire (alinéa 28*c*)). Le fait d'avoir été reconnu coupable d'un acte criminel commis à l'étranger (même s'il y a eu réhabilitation) ajouterait au moins trois ans aux délais d'obtention de la citoyenneté. Pour la première fois, le fait d'avoir été reconnu coupable de deux ou plusieurs infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité serait pris en compte et retarderait l'obtention de la citoyenneté d'un an.

Le projet de loi empêcherait aussi d'accorder la citoyenneté à quiconque est sous le coup d'un ordre d'expulsion ou fait l'objet, aux termes de la *Loi sur l'immigration*, d'une enquête qui risque d'entraîner l'expulsion ou la perte du statut de résident permanent. Il serait également tenu compte, à l'article 28, de procédures que nous avons déjà vues comme la révocation, l'annulation et les procédures prévues au nom de l'intérêt public ou de la sécurité publique.

F. Mise en oeuvre (articles 29–38; article 44)

1. Commissaires à la citoyenneté

Le projet de loi C-16 propose d'importantes modifications dans le traitement des demandes de citoyenneté. Les actuels juges de la citoyenneté, dirigés par un juge en chef, seraient remplacés et leurs fonctions de fond seraient assumées par des fonctionnaires, agissant en vertu du pouvoir délégué du Ministre (article 44). Leurs fonctions cérémonielles seraient confiées à des commissaires à temps plein ou à temps partiel de la citoyenneté, qui seraient nommés par le gouverneur en conseil à titre amovible pour un mandat d'au plus cinq ans (article 31). Les postes seraient rémunérés. Un commissaire principal pourrait être désigné pour surveiller et coordonner les activités des commissaires.

Pour être nommés, les commissaires à la citoyenneté devraient « être sensibles aux valeurs qui animent la citoyenneté et être reconnus pour avoir apporté une contribution civique importante » (paragraphe 31(6)). Leurs fonctions seraient les suivantes : présider les cérémonies de citoyenneté; encourager la participation active des citoyens; conseiller le Ministre à la demande de ce dernier concernant les demandes de citoyenneté, l'exercice des pouvoirs discrétionnaires du Ministre, les méthodes de vérification des connaissances des demandeurs en ce qui concerne le Canada, les responsabilités et avantages conférés par la citoyenneté et les langues officielles; mettre en oeuvre les directives du Ministre (paragraphe 31(7)). Il n'est pas facile de distinguer clairement comment l'élément consultation du mandat des commissaires serait exécuté ni pourquoi les commissaires seraient particulièrement bien placés pour donner ces conseils.

Le projet de loi C-16 souligne l'importance de la cérémonie de la citoyenneté pour sensibiliser davantage les nouveaux citoyens aux responsabilités et avantages rattachés à la citoyenneté et donne aux commissaires des indications sur l'objet et le contenu de la cérémonie (article 33). Entre autres fonctions, les commissaires devraient :

- souligner l'importance de la cérémonie, qui marque un tournant dans la vie des nouveaux citoyens;
- faire prêter le serment de citoyenneté avec dignité et solennité;

- promouvoir le sens civique, notamment le respect de la loi, l'exercice du droit de vote, la participation aux affaires de la collectivité et la compréhension respectueuse entre Canadiens.

2. Certificats (articles 35–38)

Les règles régissant la délivrance, la restitution, l'annulation et la remise des certificats de citoyenneté qui figurent dans ces dispositions se trouvent déjà dans les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur. Le projet de loi renforcerait ces dispositions.

3. Infractions (articles 39–42)

Le projet de loi C-16 modifierait une disposition de la loi existante sur les infractions, ajouterait une nouvelle infraction relative aux fonctionnaires de la citoyenneté et actualiserait les peines :

- L'infraction de trafic de certificats serait modifiée par l'ajout des mots « dans un but lucratif ou non » (alinéa 39(2)*d*)).

- Les fonctionnaires qui falsifient des documents ou des déclarations, se laissent corrompre d'une façon ou d'une autre ou contreviennent à une disposition de la Loi ou de son règlement d'application se rendraient coupables d'une infraction (alinéas 40(1)*a*) et *b*)).

- Quiconque corrompt (ou essaie de corrompre) un fonctionnaire ou entrave l'exercice de ses fonctions ou se fait passer, alors qu'il ne l'est pas, pour un fonctionnaire de la citoyenneté se rendrait coupable d'une infraction (alinéa 40(1)*c*) à *e)*).

- Toutes les infractions seraient punissables sur déclaration de culpabilité par mise en accusation ou par procédure sommaire(8), selon la décision de la Couronne.

- Les peines pour les infractions faisant l'objet d'une mise en accusation seraient une amende de 10 000 $ (actuellement 5 000 $) et un emprisonnement d'au plus cinq ans (actuellement trois ans), ou l'une de ces peines.

- La prescription de trois ans pour les infractions faisant l'objet de la procédure sommaire commencerait à compter à partir du moment où le Ministre est informé de l'affaire et non, comme c'est le cas à l'heure actuelle, à partir du moment où l'infraction présumée aurait été commise.

4. Règlement (article 43)

Le projet de loi conférerait au gouverneur en conseil des pouvoirs de réglementation plus larges dans un certain nombre de domaines :

- les éléments de preuve à produire à l'appui des demandes, notamment la preuve médicale pour établir la filiation;

- la désignation des personnes qui peuvent faire une demande au nom d'un mineur;

- l'établissement des cas de dispense des droits;

- les facteurs à considérer pour établir l'authenticité des adoptions et définir ce qui constitue une relation de filiation;

- la procédure que la Cour fédérale doit suivre dans les affaires de révocation(9);

- les pouvoirs du greffier de la citoyenneté canadienne, fonctionnaire dont la nomination

relèverait du Ministre (paragraphe 44(2)).

5. Délégation des pouvoirs du Ministre (article 44)

Fait intéressant, le mécanisme d'examen et d'approbation des demandes de citoyenneté et régissant toutes les autres tâches administratives liées à la citoyenneté ne ressort pas de façon évidente dans le projet de loi C-16. Comme nous l'avons déjà signalé, les tâches administratives actuellement accomplies par les juges de la citoyenneté seraient assumées par des fonctionnaires et possiblement, dans une certaine mesure, par les commissaires à la citoyenneté. (En réalité, cette transition s'est déjà faite dans la mesure où la loi en vigueur le permet.) Toutes leurs décisions seraient prises au nom du Ministre, qui, en vertu de l'article 29, aurait l'obligation législative d'étudier toutes les demandes et d'informer les demandeurs malheureux du rejet de leur demande et de la possibilité qui leur est offerte de demander un contrôle judiciaire à la Cour fédérale(10). Toutes ces décisions pourraient être déléguées à des fonctionnaires, en vertu de l'article 44, et le seraient effectivement. L'article 30 dispose également que le Ministre pourrait casser toute décision de refus de la citoyenneté qui semble entachée d'une « erreur importante ». Cette disposition permet de révoquer une décision erronée sans que le demandeur soit forcé de s'adresser à la Cour fédérale.

Le paragraphe 44(3) précise que seul un citoyen canadien pourrait occuper les fonctions de greffier de la citoyenneté, statuer sur le droit d'une personne à l'égard de la citoyenneté ou rendre une décision sur les demandes visant à obtenir, à conserver, à répudier ou à reprendre la citoyenneté.

6. Divulgation (article 45)

Sauf opposition de l'intéressé, une nouvelle disposition permettrait de communiquer le nom des nouveaux citoyens au président du Sénat et à celui de la Chambre des communes à l'intention des parlementaires pour permettre à ceux-ci de féliciter les nouveaux citoyens qui résident dans la région qu'ils représentent.

G. Différents statuts personnels au Canada (articles 47–54)

Ces dispositions seraient quasi identiques, pour le fond, à celles de la loi en vigueur. Elles portent sur le statut des sujets britanniques et des citoyens du Commonwealth et de l'Irlande, le pouvoir des provinces de restreindre pour les non-citoyens le droit de posséder des biens immeubles, les limites de ce pouvoir et l'égalité des citoyens et des non-citoyens devant les tribunaux.

H. Dispositions transitoires, modifications connexes et modification conditionnelle (articles 55–71); Abrogation et entrée en vigueur (articles 72 et 73)

L'article 55 précise ce qu'il adviendra des demandes en traitement si le projet de loi C-16 est adopté et entre en vigueur. Toutes les procédures relatives à une demande en cours obéiraient à la nouvelle loi, exception faite des demandes qui en sont à l'étape du juge de la citoyenneté. Cependant, les nouvelles dispositions visant le refus de la citoyenneté au nom de l'intérêt public et de la sécurité nationale *s'appliqueraient*. Les pouvoirs existants des juges de la citoyenneté dans ces cas seraient maintenus comme si la loi actuelle était toujours en vigueur.

Aux termes de l'article 56, les juges de la citoyenneté deviendraient automatiquement commissaires de la citoyenneté, avec le même mandat.

L'article 57, qui ne figurait pas dans le projet de loi qui a précédé le projet de loi C-16, soit le C-63, établirait une période de trois ans au cours de laquelle ont pourrait attribuer la citoyenneté à toute personne qui ne l'a jamais eu et qui est née à l'étranger d'un parent canadien entre le 31 décembre 1946 et le 15 février 1977. Les enfants adoptés seraient aussi visés. Une fois que ces personnes auraient acquis la citoyenneté, leurs enfants pourraient faire de même s'ils démontrent l'existence de liens manifestes avec le Canada. De la même façon, *leurs* enfants pourraient aussi les imiter s'ils démontrent eux aussi l'existence de liens manifestes avec le Canada.

Ces dispositions visent à donner suite à bon nombre des préoccupations exprimées par le Comité central mennonite du Canada lorsqu'il a témoigné devant le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration au moment de l'étude du projet de loi C-63. Les Mennonites avaient alors signalé que plusieurs membres de leur collectivité étaient déménagés en Amérique latine au début des années 20. Toutefois, la vie se révélait souvent difficile là-bas et certains de leurs descendants sont revenus au Canada. L'attribution de la citoyenneté à ces descendants dépendait de l'interprétation de plusieurs dispositions de la Loi actuelle qui n'auraient pas été maintenues dans le projet de loi C-63. Le Comité mennonite demandait que la nouvelle loi contienne des mesures facilitant l'obtention de la citoyenneté canadienne pour les membres de leur collectivité qui souhaitaient toujours revenir vivre au pays ou qui étaient déjà revenus. Ainsi, le projet de loi C-16 accorderait une période de trois ans à ces gens pour régulariser leur situation; il est toutefois clairement précisé que ce traitement spécial ne serait plus offert après cette période.

Mis à part les Mennonites, un certain nombre d'autres personnes seraient aussi en mesure de bénéficier des dispositions de l'article 57 et d'obtenir la citoyenneté. On éliminerait ainsi certains divergences en matière de droits de la personne qu'a entraînées la loi en vigueur de 1947 à 1977.

Au moment de l'entrée en vigueur du projet de loi C-16, l'actuelle *Loi sur la citoyenneté* serait abrogée (article 72).

I. Serment de citoyenneté (annexe)

La prestation du serment de citoyenneté est un élément obligatoire du processus d'acquisition de la citoyenneté. Voici le texte actuel de ce serment :

> Je jure [ou déclare solennellement] que je serai fidèle et que je porterai sincère allégeance à Sa Majesté la Reine Élisabeth Deux, Reine du Canada, à ses héritiers et à ses successeurs en conformité de la loi et que j'observerai fidèlement les lois du Canada et remplirai mes devoirs de citoyen canadien.

Le projet de loi C-16 le remplacerait par ce qui suit :

> Dorénavant, je promets fidélité et allégeance au Canada et à Sa Majesté Elizabeth Deux, Reine du Canada. Je m'engage à respecter les droits et libertés de notre pays, à défendre nos valeurs démocratiques, à observer fidèlement nos lois et à remplir mes devoirs et obligations de citoyen(ne) canadien(ne).

Il est à signaler que la suppression des termes « à ses héritiers et à ses successeurs » ne signifie pas que le serment d'allégeance à la Couronne britannique prendrait fin au décès de la reine actuelle. L'article 35 de la *Loi d'interprétation* stipule que, dans tout texte législatif, les expressions « Sa Majesté », « la Reine », « le Roi » ou « la Couronne » désigne le souverain du Royaume-Uni, du Canada et de ses autres royaumes et territoires et chef du Commonwealth. Ainsi, au décès de la reine, toute mention de la Reine Elizabeth s'interpréterait comme désignant son successeur.

COMMENTAIRE

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration a examiné le projet de loi C-63, le prédécesseur du C-16, et bon nombre des commentaires formulés à cette occasion pourraient s'appliquer également au projet de loi C-16(11). Plusieurs témoins qui se sont présentés devant le Comité ont fait remarquer que la procédure d'évaluation des demandes de citoyenneté, qui donne au juge de la citoyenneté une certaine indépendance, serait remplacée par un processus administratif. Certains se sont élevés contre ce changement, en particulier lorsqu'il s'ajoute à la suppression des procès *de novo* à la Cour fédérale pour les remplacer par une révision judiciaire plus limitée.

Des questions ont été soulevées au sujet du nouveau pouvoir qu'il est proposé de conférer au ministre. Celui-ci pourrait en effet annuler la citoyenneté attribuée à des personnes qui ont utilisé une fausse identité ou qui n'étaient pas admissibles. On craint surtout que le processus régissant les annulations ne soit pas suffisamment exhaustif. Des témoins se sont dit en outre d'avis que le nouveau pouvoir conféré au Cabinet n'est pas suffisamment bien défini. Sur la base d'un rapport du ministre, le Cabinet pourrait en effet refuser la citoyenneté dans l'intérêt public.

Des témoins ont remis en cause la nécessité des postes de commissaire à la citoyenneté, alors que d'autres se sont dit d'avis que cette fonction est importante et ont demandé qu'elle soit définie de façon plus précise.

Quelques groupes ont estimé, pour diverses raisons, que le serment proposé ne convenait pas.

Comme il a été mentionné précédemment, le projet de loi C-16 maintiendrait la règle qui confère la citoyenneté canadienne aux personnes nées en sol canadien. Un des groupes qui a soulevé cette question devant le Comité s'est opposé au *statu quo*, alors que les autres se sont dit en faveur du maintien de la règle. En comité, le ministre et des fonctionnaires ont déclaré que celle-ci ne serait pas modifiée s'il n'est pas démontré qu'elle pose des difficultés sérieuses.

Nous présentons ci-après des observations plus approfondies sur d'autres aspects litigieux du projet de loi.

A. Modification des exigences en matière de résidence

Comme nous l'avons déjà vu, les règles actuelles en matière de citoyenneté donnent lieu à des difficultés. En l'absence de définition de la notion de « résidence », les juges n'appliquent pas les règles de façon uniforme; l'issue est donc imprévisible, et la citoyenneté a été accordée à des personnes qui sont pour ainsi dire étrangères au Canada. Le projet de loi C-16 préciserait et simplifierait les exigences : on exigerait une présence effective au Canada totalisant trois ans dans les six années précédant la demande de citoyenneté.

Dans sa version originale, le projet de loi C-63 proposait que les demandeurs soient tenus de remplir le critère de la présence effective au pays dans un délai de cinq ans. Ces dispositions ont été sévèrement critiquées en comité. Signalant que, dans une économie mondialisée, les hommes et femmes d'affaires doivent voyager, des avocats de l'immigration et des représentants de groupes ethnoculturels ont déclaré que les règles proposées décourageraient les hommes et femmes d'affaires qui envisagent d'immigrer au Canada, et constitueraient une injustice à l'égard des autres personnes obligées de séjourner à l'extérieur du pays pendant de longues périodes pour d'autres raisons. Par ailleurs, on peut signaler que, même si les personnes qui doivent beaucoup voyager ne peuvent, à certaines périodes de leur vie active, satisfaire aux exigences pour obtenir la citoyenneté, elles peuvent néanmoins conserver le statut de résident permanent(12). On peut difficilement prétendre, comme un critique l'a fait, que ces personnes sont « enfermées » au Canada. Il reste à voir si l'on parviendra à faire taire ces critiques en proposant une période de six ans au cours de laquelle on exigerait trois ans de présence effective au pays.

Une autre critique était plus pragmatique : le système proposé ne peut marcher parce qu'il n'y a actuellement aucun moyen objectif ou indépendant de prouver la présence effective d'une personne au Canada. La fraude n'est pas difficile, car le Canada ne tient pas de registre des entrées au Canada ni des sorties. Les fonctionnaires peuvent bien demander aux intéressés de produire tout document utile pour attester leur présence effective au Canada, le gouvernement doit en fin de compte s'en remettre à l'honnêteté de ceux qui demandent la citoyenneté. En comité, les fonctionnaires du ministère se sont dits conscients des difficultés, mais ils ont soutenu que la fraude pourrait être réduite au minimum par l'établissement de profils, par l'assurance de la qualité et par l'utilisation d'une variété de documents.

B. Enfants adoptés à l'étranger

Comme il a été dit plus haut, les enfants adoptés à l'étranger deviennent citoyens canadiens sur simple demande, sans devoir devenir résidents permanents. Tous les témoins qui se sont exprimés sur cette

question étaient globalement en faveur de l'amendement, quoique certains se soient opposés à l'exigence voulant que les adoptions à l'étranger soient conformes aux lois du pays de l'enfant et de celui des parents. Les fonctionnaires ont répondu que cette mesure cadrait avec l'esprit et la lettre des conventions sur l'adoption internationale.

Des témoins ont demandé quelles procédures seront utilisées pour s'assurer que les enfants adoptés à l'étranger satisfont aux exigences, c'est-à-dire si l'adoption est dans leur meilleur intérêt, s'il y a un véritable lien de filiation, si toutes les lois en matière d'adoption ont été respectées et si l'adoption avait pour seul but de contourner les lois canadiennes sur l'immigration ou la citoyenneté. À l'heure actuelle, les agents des visas prennent ce type de décision en évaluant la demande de statut de résident permanent d'un enfant adopté parrainé dans la catégorie de la famille. Des fonctionnaires du Ministère ont laissé entendre que cette pratique serait maintenue.

Si les agents rejettent une demande (ce qui arrive couramment), le parrain a actuellement le droit d'en appeler à la division d'appel de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, qui étudie tous les aspects de l'affaire, y compris les considérations humanitaires qui peuvent jouer. Des témoins ont fait remarquer que selon le projet de loi C-16, il n'y aurait pas de demande de statut de résident permanent, donc pas de parrain, et, par conséquent, pas de possibilité d'appel auprès de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Les parents pourraient demander un contrôle judiciaire à la Cour fédérale, mais les motifs seraient beaucoup plus restreints et les procédures plus officielles que dans le cadre du système actuel. Il semblerait donc que la situation des parents serait *pire*, en cas de refus, dans le système proposé que dans le système actuel. Des témoins ont soutenu que les parents auxquels on refuse la citoyenneté pour un enfant qu'ils ont adopté devraient pouvoir interjeter appel devant la Commission. Les fonctionnaires ont toutefois fait remarquer que la Commission de l'immigration et du statut de réfugié ne s'occupe que des affaires relevant de la *Loi sur l'immigration*.

Il importe de signaler que les dispositions sur l'adoption du projet de loi C-16 s'appliqueraient uniquement aux enfants déjà adoptés à l'étranger, et non aux enfants parrainés pour venir au Canada afin d'y être adoptés. Ces derniers devraient toujours demander le statut de résident permanent avant d'être admis au Canada. **Des membres du Comité ont fait remarquer qu'au Québec, une adoption faite à l'étranger n'est terminée qu'une fois que l'enfant est arrivé au Canada et qu'un tribunal a approuvé son adoption. Ils ont signalé que le gouvernement fédéral et celui du Québec ayant apparemment cessé de négocier, on ignorait comment les dispositions proposées pourraient s'appliquer aux enfants adoptés à l'étranger par des Québécois.**

De 1992 à 1997 inclusivement, près de 11 000 enfants adoptés à l'étranger ou destinés à l'adoption au Canada ont été reçus(13). La plupart d'entre eux avaient été adoptés à l'étranger. Il n'en reste pas moins que plus de 900 enfants, soit 8,5 p. 100 du total, sont venus au Canada avant que l'adoption ne soit chose faite(14). Ces enfants ne seraient pas visés par le projet de loi C-16 et devraient toujours devenir résidents permanents.

C. Procédure de révocation

Des témoins entendus en comité et des députés, à l'étape du rapport à la Chambre des communes, se sont demandé si la procédure de révocation de la citoyenneté était valable. Ils ont signalé que comme aucune procédure ne permettait d'appeler des décisions prises par la Section de première instance de la Cour fédérale, il était impossible de résoudre les divergences que pouvaient avoir des juges différents sur des points de droit. Ils se sont demandé s'il faudrait laisser à l'exécutif (c.-à-d. au gouverneur en conseil) le soin de décider de la révocation dans chaque cas ou confier ce soin aux tribunaux. Les amendements proposés dans un sens comme dans l'autre ont été défaits tant en comité qu'à la Chambre.

---

(1) Il subsistait un problème de discrimination que la Cour suprême du Canada a récemment réglé. Avant 1977, les enfants nés à l'étranger de femmes possédant la citoyenneté canadienne ne pouvaient devenir citoyens; aux termes de la Loi actuelle, ces enfants doivent demander la citoyenneté et se soumettre à une vérification judiciaire et de sécurité. Par contre, les enfants nés à l'étranger avant 1977 d'un père canadien n'avaient qu'à faire enregistrer leur naissance. Au début de 1997, la Cour suprême

a statué que cette disposition était discriminatoire et allait à l'encontre de l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Voir *Benner* c. *Canada*, [1997] 1 S.C.R. 358.

(2) Il est probable qu'on n'éliminera que temporairement cette disposition dont peuvent bénéficier les conjoints de Canadiens travaillant à l'étranger qui se trouvent dans les circonstances décrites. En effet, le gouvernement serait en train de rédiger un projet de loi exhaustif sur la définition du « conjoint » et la disposition pourrait être rétablie de cette façon. Si ce projet de loi est retardé, le gouvernement pourrait toujours invoquer le pouvoir discrétionnaire prévu à l'article 9 pour accorder la citoyenneté à des conjoints se trouvant dans cette situation.

(3) Affaire *Papadogiorgakis*, [1978] 2 C. F. 208.

(4) Les données de Citoyenneté et Immigration Canada montrent que, en 1995 et 1996 respectivement, 56 et 43 enfants se sont fait refuser un visa pour des raisons d'ordre médical. De ce nombre, peut-être quatre ou cinq par année auraient reçu un permis ministériel. Les données de 1997 ne sont pas disponibles.

(5) Comme nous l'avons déjà mentionné, l'élimination de cette disposition dont bénéficieraient les conjoints de Canadiens travaillant à l'étranger sera probablement temporaire.

(6) Il importe de signaler que, en principe, il n'existe pas de pouvoir de décision entièrement discrétionnaire. Même s'il existe une disposition (appelée clause privative) qui exclut tout contrôle judiciaire, les tribunaux pourraient décider d'intervenir malgré tout dans le cas d'une violation sérieuse des principes d'équité au cours des procédures menant au refus de la citoyenneté.

(7) Comme il est signalé à la note (6), il est possible qu'une clause privative semblable n'empêche pas les tribunaux d'exercer un contrôle si la cause l'exige.

(8) Antérieurement, certaines infractions (prévues au paragraphe 39(2)) étaient punissables seulement par procédure sommaire. Il y a toutefois une exception à la règle voulant que toutes les infractions soient mixtes : la disposition générale sur les infractions du paragraphe 39(5), selon laquelle les infractions à la loi pour lesquelles aucune peine n'est précisée seraient punissables sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire seulement.

(9) Le comité de la Chambre a supprimé ce pouvoir; c'est donc la procédure habituelle de la Cour fédérale qui s'appliquerait.

(10) Il est important d'informer expressément les demandeurs qui essuient un refus de la possibilité d'un contrôle judiciaire, car l'actuel droit d'interjeter appel auprès de la Cour fédérale disparaîtrait.

(11) Nous ne traitons pas ici des préoccupations qui ont donné lieu à la présentation d'amendements en Comité.

(12) À noter toutefois qu'il y a des exigences en matière de résidence à respecter pour conserver le statut de résident permanent.

(13) Information reçue de Citoyenneté et Immigration Canada.

(14) Ce chiffre est légèrement faussé par les pourcentages plus élevés de 1992 et de 1993; au cours des quatre dernières années, 6 ou 7 p. 100 du total étaient des enfants venus au Canada pour adoption.

---

1 800 O-Canada

Mise à jour par la Direction générale des services de coordination des communications, de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Droits d'auteur et avertissements